Provincie Noord-Brabant

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
www.brabant.nl
IBAN NL86INGB0674560043

Bereikbaarheid
openbaar vervoer en fiets:
www.brabant.nl/route

Aan de raden van de gemeenten
In de provincie Noord-Brabant

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2018

Datum
11 april 2018
Ons kenmerk
C2225139/4343738
Uw kenmerk
-
Contactpersoon
T.C. (Teco) Noordegraaf
Telefoon
(073) 680 83 50
Email
tnoordegraaf@brabant.nl
Bijlage(n)
-

Geachte raadsleden,

Door erop toe te zien dat de lokale overheden hun maatschappelijke taken goed uitvoeren, dragen we bij aan een bestendig en veilig Brabant met een sterk openbaar bestuur. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen is het uitgangspunt.

In het kader van onze interbestuurlijke toezichtstaak informeren wij gemeenten jaarlijks over de belangrijkste aspecten van de (meerjaren)begroting. Wij doen dit door een afzonderlijke begrotingscirculaire te sturen aan de raad en aan het college. In deze circulaire richten wij ons vooral op uw taak, het vaststellen van een structureel en reëel sluitende begroting. In de begrotingscirculaire voor het college zijn ook de aspecten opgenomen die van belang zijn voor het opstellen van de begroting. Deze kunt u vinden op brabant.nl. Wij vertrouwen erop hiermee een zinvolle bijdrage te leveren aan de horizontale verantwoording binnen uw gemeente en de verdere optimalisering van uw begroting.

1. Vorm van toezicht

Ieder jaar besluiten wij vóór aanvang van het begrotingsjaar of voor uw gemeente repressief of preventief begrotingstoezicht van toepassing is. Het doel hiervan is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet makkelijk meer door u zelf op te lossen is. Uitgangspunten hierbij zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscirculaires.

Repressief toezicht
Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt laten uitvoeren, zonder dat hier vooraf onze goedkeuring vereist is. Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer de begroting, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit

niet het geval zijn, dan dient de meerjarenraming voldoende aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf wordt hersteld. Daarnaast dienen de jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november, aan ons te zijn toegezonden.

Er kan geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht, beoordelen wij of er sprake is van een opschuivend perspectief. Daarmee bedoelen wij, dat het niet toegestaan is om ieder jaar opnieuw een (meerjaren)begroting aan te bieden waarbij uitsluitend de laatste jaarschijf in evenwicht is. Is er in uw (meerjaren)begroting alleen structureel en reëel evenwicht in de laatste jaarschijf (2022)? Dan beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit is het geval als ook bij de begroting 2018 alleen de laatste jaarschijf (2021) structureel en reëel in evenwicht was. In dat geval moeten bij de begroting 2019 minimaal de laatste twee jaarschijven (2021 en 2022) structureel en reëel in evenwicht zijn.

Preventief toezicht
Preventief toezicht is de uitzondering. Dit betekent dat wij de begroting en de begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u tot uitvoering kunt overgaan. Dit is aan de orde indien de begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is en het onvoldoende aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming hersteld wordt. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld indien de wettelijke inzendtermijn van de jaarrekening en/of begroting is overschreden.

2. Structureel en reëel evenwicht

Wij beoordelen jaarlijks of het begrotingsjaar of uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Deze toezichtcriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.
Verder gaan wij na of het begrotingsjaar formeel in evenwicht is.

Structureel evenwicht
Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat uit de (meerjaren)begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Het structureel begrotingssaldo kan alleen bepaald worden door het begrotingssaldo te zuiveren van incidentele baten en lasten. Het overzicht van incidentele baten en lasten is hierbij een belangrijk document. Dit overzicht is verplicht opgenomen in de begroting, maar het is van belang dat u dit ook daadwerkelijk gebruikt voor het bepalen en presenteren van het structureel begrotingssaldo.

Presentatie structureel begrotingssaldo
Tijdens het onderzoek van de begrotingen 2017 hebben wij geconstateerd dat in een aantal gemeentebegrotingen (en bijbehorende raadsbesluiten) geen

inzichtelijke presentatie van het structurele begrotingssaldo was opgenomen. Hierdoor is het voor de raad wellicht niet helder wat nu feitelijk het structurele saldo is van de begroting die men zelf heeft vastgesteld. Om gemeenten hierbij te ondersteunen, hebben wij u een handreiking toegezonden waarin is aangeven hoe het structurele begrotingssaldo gepresenteerd kan worden. Deze kunt u vinden op brabant.nl.

Bij de begroting 2018 is deze handreiking op grote schaal toegepast. Dit heeft bij veel gemeenten geleid tot een (nog) betere presentatie van het structureel begrotingssaldo. Er zijn echter gemeenten die het structureel begrotingssaldo niet inzichtelijk in de begroting opnemen. Wij doen een beroep op die gemeenten om dit vanaf 2019 te doen.

Reëel evenwicht
Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan mogelijk betekenen dat wij van oordeel zijn dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

3. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

Vaststellingsbesluit begroting
Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook informatie over de volgende zaken te bevatten:

- Welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging). Ook de eventuele financiële consequenties van aangenomen amendementen dienen expliciet te worden benoemd.
- Investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden.
- Van welke investeringen de raad op een later tijdstip een apart voorstel wil ontvangen.
- Als het begrotingsjaar een tekort heeft, maar de meerjarenraming in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar formeel sluitend is gemaakt. Onder formeel evenwicht verstaan wij de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en lasten van het begrotingsjaar, inclusief de mutaties in de reserves, ten minste formeel (boekhoudkundig) in evenwicht zijn. Wanneer er sprake is van een negatief geraamd resultaat van het begrotingsjaar, wordt dit afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Wij verwachten dan van de raad, dat de raad bij de vaststelling van de begroting besluit hoe dit negatieve resultaat gedekt

wordt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve). Dit blijkt uit het vaststellingsbesluit.

Nieuw beleid/investeringen
Op grond van het BBV dienen de financiële gevolgen van het nieuwe beleid, dat in de programma's is opgenomen, in de (meerjaren)begroting structureel en reëel te zijn geraamd. Duidelijk moet zijn, dat de gemeente in staat is om de volledige jaarlijkse lasten op te vangen binnen een structureel sluitende (meerjaren)begroting.

Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen
Gemeenten nemen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen op in de begroting en/of meerjarenramingen. Voor de bepaling van het structureel en reëel begrotingssaldo beoordelen wij of de eventuele bezuinigingsmaatregelen of taakstellingen in uw begroting haalbaar en hard zijn. Het is noodzakelijk dat u de raming van dergelijke bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet vastliggen.
Indien wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen.
Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor u niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Bezuiniging verbonden partijen
Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, beoordelen wij alleen als reëel, wanneer de verbonden partij op algemeen bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de taakstelling concreet zal worden ingevuld.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing
Volgens het BBV moet de paragraaf "weerstandsvermogen en risicobeheersing" ten minste bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's;
- de vijf kengetallen;
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit kan ertoe leiden dat een neerwaartse trend in de financiële positie niet tijdig wordt gesignaleerd. Het formuleren van een beleidslijn over de voor de gemeente noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de onderkende risico's (bijvoorbeeld een ratio) is daarom van groot belang. Als raad bent u autonoom om het beleid vast te stellen. Voor het bepalen van de

beschikbare weerstandscapaciteit nemen wij de geraamde stand per 1 januari van het begrotingsjaar als uitgangspunt. Dit betekent dat verwachte positieve saldi van de (meerjaren)begroting geen onderdeel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit. De inventarisatie van de risico's wordt door ons beoordeeld op volledigheid van opgenomen risico's en de financiële vertaling daarvan. PM-posten moeten voorkomen worden.

Onderhoud kapitaalgoederen

U bent verantwoordelijk voor een veilige en duurzame leefomgeving voor uw inwoners. Het onderhoud is van groot belang voor het zo goed mogelijk functioneren van uw gemeente. De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen, ten minste van wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Deze paragraaf geeft inzicht in:

- het beleidskader;
- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties (van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau);
- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

U bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. De raad is immers autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvoldoende zijn. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties is voor wegenonderhoud niveau C (in het geval de CROW-normen worden toegepast). Het is van groot belang dat de opgenomen raming in de begroting in overeenstemming is met het door u vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen wij het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming. Dit is ook het geval als er achterstallig onderhoud is ontstaan en de financiële vertaling van het wegwerken van dit achterstallig onderhoud onvolledig is of ontbreekt. Als er sprake is van achterstallig onderhoud dient dit vermeld te worden in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die getroffen worden om de achterstanden in te halen en de financiële vertaling daarvan.

Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen

Wij kunnen alleen een positief oordeel geven over bezuinigingen op het jaarlijks en groot onderhoud van kapitaalgoederen, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan op basis van de door u vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

Egaliseren lasten groot onderhoud

Sommige gemeenten laten de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen vrijvallen. Meestal omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij

dat gemeenten als (tijdelijke) oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om de onderhoudslasten te egaliseren.

Wij attenderen u erop dat lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen op twee manieren verwerkt kunnen worden in de begroting/jaarrekening:

1. De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening in het geval de lasten gelijkmatig verdeeld worden over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Wij accepteren (in overleg) echter een redelijke termijn om de (tijdelijke) oplossing van het hebben van een bestemmingsreserve te 'repareren'. Deze redelijke termijn dient vooraf met ons afgestemd te zijn. In het geval u het groot onderhoud kapitaalgoederen blijft egaliseren via een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen, merken wij de onttrekking aan deze bestemmingsreserve aan als incidentele dekking.

Decentralisaties Sociaal Domein

De taken binnen het sociaal domein worden vanaf 2015 uitgevoerd door de gemeenten. Het financiële beeld wordt steeds duidelijker. Wij zien vanaf de begroting 2018 dat steeds meer gemeenten de lasten ramen op basis van de werkelijke uitgaven. Wij verwachten van u dat u deze lijn (verder) vertaalt naar de begroting 2019.
Het is onze rol om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's u daarbij loopt. De realisatie van de jaarrekeningen 2016 en 2017, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant betrekken wij bij de beoordeling van de realiteit van de ramingen in de (meerjaren)begroting 2019-2022.

Blijkt uit de (verwachte) realisatie dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget?
Dan dient u dit op te vangen binnen een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting of kunt u de lasten binnen het sociaal domein verlagen. Gebeurt dit laatste in de vorm van bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen, dan beoordelen wij deze, net als andere maatregelen, op haalbaarheid en hardheid.

In het 1e halfjaar 2018 voeren wij het themaonderzoek 'Sociaal domein' uit. Doel van dit themaonderzoek is om op basis van de (meerjaren)begrotingen 2018-2021 inzicht te geven in de financiële ramingen en risico's binnen het sociaal domein, zodat de kwaliteit van de besluitvorming bij de gemeenten verder verhoogd wordt. De resultaten van dit project zullen wij voor 1 juli 2018 met u delen. Daarbij communiceren wij ook over de manier waarop wij bij de

(meerjaren)begroting 2019-2022 de realiteit van de ramingen en de risico's van het sociaal domein zullen toetsen.

De decentralisatietaken worden veelal gezamenlijk opgepakt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid blijft echter bij de deelnemende gemeenten liggen. Budgetoverschrijdingen worden aan de deelnemende gemeenten doorberekend. Door de omvang van de budgetten die bij deze taken horen, kan dit leiden tot omvangrijke risico's. Het lijkt er tevens op dat het solidariteitsbeginsel verder onder druk komt te staan, vooral bij de jeugdzorg. Dit kan leiden tot onverwachte lasten omdat de zorgvraag niet altijd tijdig bekend is. Daarnaast spelen bij dit domein nog onzekerheden, onder door de 'uitgestelde zorg' en 'vroegsignalering'.
Ook bij de andere domeinen zijn de financiële consequenties van de uitvoering niet helemaal uitgekristalliseerd. Wij adviseren u om concrete afspraken te (blijven) maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop uw gemeente kan bijsturen.

4. Ontwikkelingen BBV

De Commissie BBV heeft besloten om de diverse notities periodiek te actualiseren. In de actualisatie worden ook de antwoorden op gestelde vragen verwerkt. Na publicatie van een nieuwe notitie vervalt de oude notitie.

Nieuwe notities Commissie BBV

Notitie Materiële vaste activa (december 2017)
Voor het begrotingsjaar 2019 is de gehele notitie van kracht. De notitie behandelt de wijze van activeren, waarderen en afschrijven van activa en het onderhoud van kapitaalgoederen. Ook zijn er aandachtspunten voor de financiële verordening opgenomen.

Enkele aandachtspunten zijn:

- Activeringsgrens investeringen: Om administratieve lasten te beperken mag een ondergrens gehanteerd worden voor het activeren van investeringen. Het is echter niet toegestaan om de activeringsgrens zodanig hoog te stellen dat hierdoor investeringen in materiële omvang niet geactiveerd worden. U geeft zelf in de financiële verordening aan wat voor uw gemeente een reële ondergrens is. De accountant en toezichthouder zullen de gehanteerde ondergrens toetsen.
- Recent beheerplan: Een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn. Voor het verslagleggingsjaar 2019 mag het beheerplan niet ouder zijn dan 2014. Van deze vijf jaar kunt u alleen gemotiveerd afwijken.
- Jaarlijkse stortingen in onderhoudsvoorzieningen: In de (meerjaren)begroting 2019-2022 is de jaarlijkse (gelijkblijvende) storting in de onderhoudsvoorziening minimaal gebaseerd op de onderhoudslasten van de jaarschijven 2019 tot en met 2022 van het beheerplan. Wanneer het geldende beheerplan geen inzicht meer geeft

in de onderhoudslasten van één of meerdere jaren van de meerjarenraming, zal er voor vaststelling van de begroting een nieuw beheerplan vastgesteld moeten worden. Op basis van dit nieuwe beheerplan wordt de jaarlijks (gelijkblijvende) storting voor de (meerjaren)begroting 2019-2022 bepaald.

- Egaliseren onderhoudslasten: Het BBV biedt alleen de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV). Een jaarlijks gelijkblijvende storting in een onderhoudsvoorziening maakt het niet (meer) mogelijk om een ingroeimodel (de storting stijgt in enkele jaren naar de structureel benodigde storting) te hanteren.
- Achterstallig onderhoud: Achterstallig onderhoud, waardoor onveilige situaties ontstaan en/of waarbij sprake is van kapitaalvernietiging, is onaanvaardbaar en moet zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen vier jaar hersteld worden. Herstel van achterstallig onderhoud is een verplichting waarvan de omvang, door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling, redelijkerwijs is in te schatten. Op basis van artikel 44 lid 1a BBV wordt daarvoor een voorziening gevormd. Dit is een andere voorziening dan de onderhoudsvoorziening voor het egaliseren van de onderhoudslasten. Als u onvoldoende middelen heeft in de exploitatie en/of in de algemene reserve om deze voorziening te vormen, is het in dat geval acceptabel om het achterstallig onderhoud (daadwerkelijk en financieel) in maximaal vier jaar (de periode van de begroting en de meerjarenraming) in te lopen.

Notitie Incidentele en structurele baten en lasten (nog te publiceren)
Momenteel wordt de Notitie Incidentele en structurele baten en lasten door de Commissie BBV geactualiseerd. De verwachting is, dat deze notitie voor 1 juli 2018 wordt gepubliceerd. Deze nieuwe notitie dient met ingang van de begroting 2019 te worden toegepast.

5. Overige ontwikkelingen

Precariobelasting
Op 21 maart 2017 heeft de eerste kamer het wetsvoorstel voor vrijstelling van precariorechten voor netwerken van nutsbedrijven aangenomen. Het is een vrijstelling van precariobelasting over netwerken onder, op of boven de grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Deze netwerken zijn bestemd voor de openbare dienst.

Overgangsperiode van vijf jaar
Er is een overgangstermijn van vijf jaar ingesteld om de mogelijke inkomstenderving voor gemeenten geleidelijk op te vangen. Om voor de overgangstermijn in aanmerking te komen moet er op 10 februari 2016 een belastingverordening zijn voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. Gemeenten die aan deze voorwaarde voldoen mogen tot en met

2021 precariobelasting op openbare werken van algemeen nut blijven heffen, naar maximaal het tarief dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond. Dit betekent dat vanaf 2022 de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die hiermee te maken hebben. De (eventueel geleidelijke) overgang moet zijn verwerkt in de meerjarenraming 2020-2022.

Doorontwikkeling Financieel Toezicht
Het Financieel Toezicht is volop in beweging. Positionering, transparantie, uniformiteit en aanpassing van de toezichtsopdracht zijn enkele actuele thema's. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan de doorontwikkeling van het Financieel Toezicht, het 'Toezicht van de Toekomst'. In dat kader wordt er momenteel ook gewerkt aan een nieuw Gemeenschappelijk Toezichtkader (GTK). In het nieuwe GTK wordt rekening gehouden met ontwikkelingen en inbreng van de betrokken partijen. De verwachting is dat het nieuwe GTK voor het eerst van toepassing zal zijn op de begroting 2020.

6. Tot slot

Op brabant.nl staan diverse actualiteiten op het gebied van financieel toezicht. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de heer T.C. (Teco) Noordegraaf van ons team IBT financieel toezicht. Hij is op maandag tot en met donderdag tijdens kantooruren bereikbaar via telefoonnummer 073-6808350.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
namens deze,



Mw. drs. E. Breebaart,
programmamanager Interbestuurlijk Toezicht

In verband met geautomatiseerd verwerken is dit document digitaal ondertekend.